

# 试论社会保障体系改革

朱启贵

社会保障是国家和社会依据一定的法律和规定,通过国民收入的再分配,对社会成员的基本生活权利予以保障的一项重大社会政策。积极建立待业、养老、医疗等社会保障制度,是建立我国社会主义市场经济体制的重要内容。

## 一、现行社会保障体系存在的主要问题

(一)法规建设严重滞后。社会保障体系需要一套完整的法律法规加以保证。它就是国家以法律形式规定的保障人民生活和社会生产的制度,实行社会保障制度的国家都有一整套较完善的,关于社会保障的法律和法规。

而在我国现行的社会保障体系中,一是法律规范少,二是条款不明确,在实践中难以兑现,难以实施,也难以检查和评定。

(二)管理体制分散,政出多门。我国的社会保障事业是个多头分散管理的格局。劳动部负责城镇企业职工养老保险、失业保险、工伤保险以及生育、疾病、医疗、死亡保险的政策制定和基金管理工作;人事部门负责机关、事业单位工作人员的部分社会保险政策制定;卫生部负责机关、事业单位职工的公费医疗;民政部负责农村养老保险和城乡社会救济、优抚工作;各级工会特别是基层工会,承担了相当一部分职工福利、保险事务性的管理、服务工作;人民保险公司也承办了少数市县的部分城镇集体企业职工和部分农民的养老保险业务。另外,社会保险还与体改委、计委、财政、银行、税收、金融等部门的工作有关。由于各部门看问题的角度不同,以及利益关系的驱动,在实际工作中经常发生决策及管理上的摩擦和矛盾,从而降低了社会保障管理的科学性、规范性和法律性。

(三)社会保障覆盖范围小,社会化程度低。长期以来,我国社会保障的覆盖面十分有限,受益的只是少数人,这与社会主义保障制度的宗旨是不一致的。其具体表现为:(1)广大农村还未建立起有效的社会保障系统。(2)在城镇居民中,全民所有制企事业单位的职工的养老、医疗、失业保险程度高于集体和其他所有制的职工。而私营企业以及三资、乡镇企业的职工还不能享受以上有关待遇。

(四)保障体系不健全。自改革开放以来,逐步恢复养老保险基金统筹,开展个人交纳养老保险费和建立企业补充保险的试点,初步建立了失业保险制度,对医疗保险制度进行了调整及改革试点。但是,这些社会保险项目还并不完善,各项保险项目之间还缺乏统一的设计和调整。

(五)社会保障资金主要由政府和企业负担,使政府和企业背上了沉重的包袱。城镇职工的社会保障,国家机关和事业单位的保障资金,由财政部门支付;企业的保障资金,主要由企业自身支付,民政部门给予必要的补贴,职工个人都不缴纳任何保障费用。这种做法必然会使国家和企业的负担越来越重。

(六)社会保障意识淡薄。一方面,一些职工缺乏自我保障的意识,存在着依赖心理,只讲权

· 企业制度 ·

· 65 ·

利,不讲义务,还视此为社会主义的优越性,不愿为自己的生老病死积累资金和缴任何费用。另一方面,一些地方领导同志也对社会保障缺乏正确的理解和认识,认为企业包管社会保险就保障了职工的生活,而没有意识到这是一种社会责任和政府行为,应该从企业中分离出来。还有的地方甚至违反国际惯例,将社会保险同商业保险相混淆。

## 二、社会保障体系改革的指导思想及其基本原则

(一)指导思想。从我国人口多(农民占80%),底子薄,生产力水平比较低,区域经济发展不平衡的基本国情出发,学习和借鉴国外成功的经验和做法,按照社会主义市场经济的要求,与深化改革特别是企业改革相配套,逐步建立和完善符合社会保障各方面自身发展规律的、覆盖社会全体成员的社会保障体系,更好地为保障公民基本生活,为促进社会稳定和生产发展创造良好的条件。

(二)基本原则。根据指导思想,其基本原则应包括以下五个方面。

1、全面性原则。社会保障体系要充分体现其社会性。它不能仅为社会一部分成员提供保障,而不顾其他部分成员的福利。也就是说,凡我国的公民都应享有社会保障的权力。

2、共同负担原则。把由国家和企业包下来的做法转变为国家、企业(集体)和劳动者三方面合理负担。这三者利益格局的改变是改革的实质性问题所在,也是改革的一大突破。企业职工保险费由三方面合理负担,减轻了国家和企业的经济压力,个人缴费部分,是享受社会保障待遇和权利应尽的义务,同时也增强了职工保险意识。在我国经济不发达的情况下,三方负担可以更好地发挥有限保险费用的实际价值,真正体现“壮有所积、老有所养、病有所医”。

3、统一性与灵活性相结合的原则。我国是一个大国,各地区间的经济发展水平不平衡,这就要求我们在社会保障体系的建设方面,除了一些基本政策及制度必须统一外,应该从各地实际出发,确立各自不同的社会保障体系,体现地区间的经济发展差异,使社会保障体系具有较强的适应性。

4、效益和效率原则。既讲社会效益,又讲经济效益,通过提高经济效益来扩大社会效益。在地位平等、权利平等的基础上,社会成员在享有基本生活需要的权利面前人人平等,机会均等,效率优先,权利与义务相结合。既保障生活,又有利于生产,使公平与效率尽可能得以统一。

5、继承优秀传统文化原则。在养老保障和其它社会保障的建立与完善中,特别应注意继承和发扬民族传统中的优秀精神财富,如尊老爱幼,侍奉老人,邻里互助,家庭自我保障这一重要的历史。

## 三、社会保障体系改革的基本思路

(一)加强社会保障立法工作。社会保障应由行政手段为主向法律手段为主转变,由“法治”代替“人治”。经过我国长期实践和立法的准备工作,有些改革项目几经酝酿和讨论,立法条件已趋成熟。制定《社会保险法》,特别是城镇职工的《养老保险条例》、《失业保险条例》、《医疗保险条例》、《工伤保险条例》和《农民养老保险条例》等,是当前立法的紧迫任务。

(二)建立统一的、集中的和权威性的社会保障机构。实施社会保障制度是政府的一项基本福利政策,必须建立统一的、集中的和权威性的领导和组织机构——国家社会保障部。统一协调和处理社会保障体系中存在的问题,制定与实施有关社会保障法律,统一筹措和管理社会保障资金。彻底改变当前20多个部门分散管理、各自为政的局面。

(三)完善社会保障体系。完整的社会保障体系应包括五个方面。

1、社会保险。社会保险面向工资劳动者,包括女职工生育保险、退休者生活保险、失业保险、医疗保险和工伤保险等。

2、社会福利。社会福利面向全体居民,旨在提供社会福利所需设施条件等。包括公共卫生设施、居民住房、财政补贴、生活补贴与津贴,以及集体福利设施等。

3、社会救助。社会救助面向贫困者,旨在维系人们最低限度的生活标准。包括:一是失去劳动能力、生活无依无靠的老、残、孤儿;二是收入在贫困线以下,难以生活的穷人;三是遭受不可抗拒的天灾人祸,生活无着落的人。

4、社会优抚。社会优抚面向军人和军烈属,包括退伍军人就业保险、现役军人及其家属优待、烈属抚恤和退休军人生活保障等。

5、社会服务。它系以个人、家庭或单位为依托,互助互济,或以免费,或依费提供的自觉服务的一种社会性保障。服务对象主要是老、弱、病、残、伤人员。

(四)社会保障对象的社会化。将党、政、企事业单位的职工和各类所有制企业的职工、个体经营者以及广大农民等等纳入一个统一的社会保障体系。通过深化改革,为全社会成员基本生活保障和生活水平上升到小康奠定物质基础,并形成有益的社会心理环境。

(五)社会保障资金筹集社会化。社会保障的实质是国民收入的再分配。社会保障面的不断扩大,项目不断增多,所需保障资金也愈来愈多。应改变单一的保障资金来源局面。借鉴国外的成功经验,坚持国家、集体、个人三结合的原则,做到社会保障资金筹集的社会化。推行社会保障基金制,推行多层次、多渠道的社会化筹资办法:国家拨款;企业提留;单位或内外福利捐赠等。

(六)合理确定待遇标准。社会保障各项待遇标准的确定,是建立和完善社会保障体系的核心问题之一。标准定低了,不能保障群众的基本正常生活,不利于社会稳定;标准定高了,加重财政、企业和在职职工的负担,包袱越背越重。我们的社会保障制度,特别是养老保险、失业保险和医疗保险,正处于改革、建设阶段,同时又处于迎接人口老龄化高峰到来的准备阶段,在制定社会各项待遇标准时,要吸取一些福利国家的保险教训,使社会各项保障费用的增长幅度与经济增长速度相适应,使各项待遇标准的确定与我国国情相适应。

(七)开征社会保险税,增加社会保障资金的来源。社会保险税的纳税人为城乡职工及其所在工作单位,课税对象为职工的工资薪金,税目分为老年退休保险、医疗保险和失业保险三个税目。社会保险税按比例税率课征,由职工个人所在单位共同承担。职工所享受的社会保障待遇应同其缴纳的税收完全脱钩。

(八)建立新型的合作医疗保险制度。为了解决公费医疗中存在着的严重浪费、开“大方”、开“人情方”,医疗经费膨胀等问题,也为了更好地完善和发展农村合作医疗制度,解决人们看病难的问题,在我国应逐渐建立起新型的具有合作医疗性质的医疗保险制度。真正体现医疗保险的保障性、互济性和有效性,为最终实现医疗保险的社会统筹做好准备。

(九)建立农村养老保险制度。要依据不同的经济发展水平,采取分步实施的办法:(1)在经济比较发达的富裕地区,积极稳妥地建立农民养老保险制度;(2)在经济发展中等的地区,建立农村基层社会保障网络,如建立互助储金会、救灾扶贫基金会、兴办福利厂、敬老院等,增强农村基层社会保障功能;(3)在经济不发达地区,仍然采取传统的以社会救助为主的社会保障方式,实施温饱工程,扶持他们脱贫致富。

(十)强化社会保障意识。通过广播、电视和报纸等宣传手段,在全社会广泛宣传社会保障与社会经济发展、人民生活之间的关系,使人们知道社会保障是社会化大生产的客观需要,社会保障关系到千家万户,覆盖全体公民。只有强化全体公民的社会保障意识,才能动员全社会力量办好社会保障事业。

(作者单位:厦门大学经济学院 责任编辑:崔学兰)